

J. HORTALA y J. TUGORES: *Nota sobre la opción regional en la C.E.E.* *

Se ha dicho que la Región, desde un planteamiento económico actual, se vincula a la necesidad de dar respuesta a los problemas que la dinámica del crecimiento ha traído consigo, destacándose en el correspondiente proceso la cuestión de las desigualdades interespaciales y el mayor intervencionismo del sector público. Pero ahí está también todo lo que ha significado y significa la “revolución regionalista” con su recuento de factores étnicos, antropológicos, culturales... y evidenciando al mismo tiempo que el subdesarrollo regional se debe a las fricciones que produce el capitalismo de corte clásico.

Primero, porque éste, en la era de la industria y de la industrialización de la agricultura, no tuvo en cuenta los intereses de una población que habita en un determinado lugar, sino únicamente la productividad competitiva. Segundo, porque la organización de un Estado centralizador no es adecuada para la región que atravesase un momento económico delicado, por cuanto en el interior de este Estado la actuación capitalista se produce al amparo de grandes poderes sólo concebidos a nivel estatal y entonces la desintegración de la economía de una región no se considera un mal ya que en su “globalidad” el Estado no se siente empobrecido. Y tercero, porque la idea que se inculca del centralismo a los propios individuos hace que ellos mismos no puedan en general concebir la defensa de su propia región. Si pertenecen a la burguesía, invertirán su capital fuera de su región, si en ello encuentran alguna ventaja. Si pertenecen a la clase campesina u obrera emigrarán: la movilidad centralista les ofrece en el desfase regional unos salarios más altos, una mejor calidad de vida y unas mayores posibilidades.

La región en todo caso nunca sale ganando. Y no tiene aceptación ni sentido argumentar a favor de un elemento aislado, porque el problema regional no puede sino atenderse en su globalidad. En esta perspectiva cobran interés las diferencias entre regionalismo y regionalización, de una parte y, de otra, la articulación entre regionalismo y federalismo. La ordenación regional vigente que caracteriza a los países que integran la CEE ofrece aspectos relevantes a este respecto. En la corres-

pondiente opción regional, todas estas salvedades se manifiestan a nivel institucional, de funcionamiento y de actuación, condicionando tanto la política económica específica como la operatividad, en entredicho, de la llamada Administración Local, pensada para otras épocas y distintos menesteres.

* * * *

El punto principal a reseñar, en la situación concreta de la República Federal Alemana, es la reforma de la Ley Fundamental que se realiza entre 1967 y 1969. El carácter de Estado Federal Social, recogido en el art. 20 de dicha Ley, modula la noción misma del "federalismo" de modo que puede hablarse de un Estado Federal Unitario (*Unitarische Bundestaat*). Se pone así de relieve un sistema federal que tiene, si no a una uniformidad, sí a una cierta homogeneidad de las "condiciones de vida y trabajo" en todo el territorio federado. Esta es en esencia la médula de la nueva constitución financiera, que se explicita reiteradamente en la propia Ley Fundamental (arts. 91, 104a, 106.3 y 109 entre los más reveladores).

Unido a ello y señaladamente centrado en la política regional, hay que tener presente asimismo la alusión a un "federalismo cooperativo" (*Kooperativer Föderalismus*). Sobresale de este modo la idea de solidaridad entre los *Länder*, reforzándose asimismo la solidaridad entre todos ellos y el *Bund*, a base de las siguientes consideraciones:

1) realizaciones de interés común, que reciben desde 1970 las actuaciones de mejora de las estructuras económicas regionales (nuevo artículo 91-a, desarrollado por la Ley de 6 de octubre de 1969); 2) ayudas financieras federales para evitar alteraciones del equilibrio económico general o para compensar desigualdades de potencial económico en el interior del territorio federal (art. 104-a); y 3) distribución del rendimiento del impuesto sobre el valor añadido, en orden a cortar excesos de cargas tributarias, asegurar la unidad de condiciones de vida en el territorio federal y repartir la parte adjudicada a los *Länder* en proporción a su población (y no según el lugar de su percepción), sin perjuicio de destinar una porción a los *Länder* con ingresos inferiores a la media federal (art. 104 y 107, que introducen la modalidad de "igualación" que supera el papel del tradicional *Finanzausgleich*).

Estas novedades del sistema federal legitiman la calificación de los *Länder* como "Estados Regionales" y potencian su carácter regional, tanto desde el punto de vista de dimensión como a nivel político-administrativo. Y ello sin merma para la delimitación a efectos más concretos de "regiones" en el interior de cada *Land*. Por lo tanto, un tal federalismo permite una homologación con el regionalismo y también con la regionalización, que se dan crecientemente en los Estados "unitarios", ya que admite formas de articulación de principios y procedimientos de colaboración entre las instancias del poder central y los poderes de nivel inmediatamente inferior, pero superiores a las entidades locales básicas, y a las agrupaciones primarias de estas últimas.

* * * *

El caso italiano, definido como Estado Regional, se estructura como "un tipo intermedio de Estado, entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional". Las regiones vienen constitucionalmente configuradas como "entidades autónomas con poderes y funciones propios" (art. 114), con la pretensión de trascender a la "descentralización de funciones públicas" para constituir "una figura completa de autogobierno mediante la redistribución del poder político desde el centro a la periferia". Así, las regiones italianas aparecen como centros de autogobierno democrático con capacidad de elaborar y aplicar una política de acuerdo con sus propios intereses. La potestad estatutaria, la legislativa (art. 117) y administrativa así como la financiera, constituyen el soporte de tal "autogobierno" regional.

De hecho, al hablar de "autonomías regionales" se está aludiendo concretamente a este tipo de autogobierno, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional de Italia (Sentencia de 30 de septiembre de 1968), al indicar que en el contexto de la organización de este país, "caracterizada por la pluralidad de poderes, la región se presenta como una entidad dotada de una autonomía política incluso si el Estado es unitario". El acento se pone pues sobre la distribución del poder político, si bien debe señalarse paradójicamente que el término autonomía, sin ser del todo preciso, refleja el hecho de que las potestades regionales sólo se hayan desplegado plenamente en el campo de la autonomía estatutaria, mientras la legislativa y sobre todo la financiera se han visto mermadas. Y ello, con el agravante de haber tenido que esperar a la Ley de 16 de mayo de 1970 para poner en marcha las regiones de estatuto ordinario (quince de las veinte reconocidas en la Constitución). Los nuevos tiempos y las nuevas exigencias han obligado a modular el sistema regional, acentuando las notas de predominio estatal en materia de ingresos fiscales y de solidaridad interregional, plasmada en el Fondo Común de Compensación, puesto en marcha desde 1972 al tener lugar la transferencia de ciertas funciones y personal del Estado a las Regiones, con el omnipresente problema del Mezzogiorno como telón de fondo.

En este aspecto, además, la necesidad de buscar la colaboración estatal para la mayoría de proyectos de desarrollo regional llevó a la idea del "regionalismo de cooperación". En él se plasma la tensión entre el poder regional (y crecientes exigencias de la población) y la necesidad de mantener la unidad de dirección de la mayor parte de la política económica; interrelacionada ésta con la opinión pública, que exige una "homogeneidad" o tendencia a la disminución de los desequilibrios regionales, particularmente sentida en Italia a nivel comparativo con otros países de la CEE.

* * * *

La problemática de la región ha experimentado una profunda reestructuración en Bélgica. El respectivo proceso es un claro ejemplo de que la cuestión regional

responde a la necesidad de articular las tensiones nacionales en el seno de las organizaciones políticas existentes. La reforma constitucional de 1967-1971, largamente preparada, consiguió sólo parcialmente esa "distribución articulada del poder" que está en el fondo de una verdadera organización regional. El título de la obra de L. Tindemans, *Bélgica regionalizada: Paso del Estado Nación al Estado plurinacional*, señala más la naturaleza del problema, que describe el complejo camino adoptado para solucionarlo. Ahora bien, en concreto el concepto región se utiliza en Bélgica en dos sentidos diversos.

En el primer sentido se tienen las "regiones lingüísticas", en número de cuatro. Son las de la lengua francesa (al Sur), neerlandesa (al Norte), alemana (al Este) y la región bilingüe de Bruselas-capital. Pero esta regionalización lingüística sólo sirve de punto de partida al reconocimiento de tres comunidades culturales en Bélgica: la francesa, la neerlandesa y la alemana (art. 3 de la Constitución revisada). La utilización de una lengua determina así el territorio-base de la comunidad cultural y en principio la adscripción de los parlamentarios a uno de los dos Consejos culturales: el de la comunidad cultural neerlandesa y el de la comunidad cultural francesa. Además existe un Consejo cultural alemán art. 59 ter., pero no es una institución de carácter parlamentario. En consecuencia, existen en las Cámaras legislativas dos grupos lingüísticos, cada uno de los cuales actúa como verdadera asamblea legislativa en las materias culturales (Ley de 21 de julio de 1971). Se puede hablar por tanto de "autonomía cultural" y los Consejos Culturales la ejercen con facultad legislativa. Sus tareas se plasman en decretos con valor y rango de ley formal. Ejercen asimismo control sobre las actividades culturales que desarrolla el Gobierno e incluso tienen un limitado atributo presupuestario. El Consejo de la comunidad cultural alemana, al no ser institución parlamentaria, no puede legislar y se limita a actividades consultivas y reglamentarias.

El segundo sentido en que aparece la "región" en Bélgica es más ambicioso y menos desenvuelto. Lo trata el nuevo art. 107 quater que estructura tres regiones: la valona, la flamenca y la bruselense. Es una tentativa de amplia "regionalización" de la que sólo se excluyen en principio las materias lingüísticas y culturales, aunque los órganos y competencias concretos quedan a lo que disponga una Ley especial (cuya adopción requiere, además de mayoría de 2/3, la mayoría simple de cada uno de los dos grupos lingüísticos, en cada Cámara). Las dificultades para aplicar esta regionalización han sido hasta ahora insalvables, habiéndose logrado un mero acuerdo provisional, en forma de la "Ley preparatoria" de 1 de Agosto de 1974, que no pudo organizar sino unas regiones de competencias consultivas. Los órganos que encarnan estas funciones consultivas son los Consejos Regionales, formados por los senadores domiciliados en cada región. Sus facultades son amplias en cuanto a materias, incluyendo las más significativas para la política regional, económica y social, pero limitadas a iniciativas y dictámenes sobre proyectos legislativos o créditos presupuestarios en tales materias, así como en lo relativo a medidas desconcentradoras o descentralizadoras que pueda dictar el Gobierno. La aprobación de leyes, incluso de carácter regional, sigue en manos del Parlamento. (En la práctica, la negativa de la oposición

socialista a participar en los Consejos Regionales ha colapsado el Consejo valón, en el que disponen de mayoría relativa y prácticamente el flamenco, al que sólo acuden miembros de la mayoría gubernamental).

En otro orden, existen además unos Comités Ministeriales Regionales, presididos por el ministro encargado de los asuntos regionales de cada una de ellas. Elaboran y coordinan las políticas de carácter regional, proponiendo la distribución regional de créditos presupuestados, en atención (por igual) a la superficie, población y rendimiento de la imposición sobre personas físicas en cada una de las regiones.

Toda esta estructura, a pesar de los obstáculos y críticas, da buena idea de que las "regiones constitucionales" belgas han querido crear un Estado Regional y Plurinacional e incluso un "quasi-federalismo" como consecuencia lógica de los preceptos constitucionales. Sin embargo, continúan las discusiones sobre el art. 107 quater, tan fundamental en esta ordenación avivadas en el marco de las diferentes económicas entre las regiones valona y flamenca.

* * * *

La no-escrita Constitución del Reino Unido señala tres "regiones constitucionales": Irlanda del Norte, Escocia y Gales. Las dos últimas plantean el complejo tema de la *devolution of power*, interesante desde el punto de vista de la autonomía regional o autogobierno, según el Libro Blanco, *Our changing democracy: Devolution to Scotland and Wales*, de 27 de noviembre de 1975, al establecer que "la creación de instituciones, tanto administrativas como políticas en Escocia y Gales, no supone sino el resurgimiento de nuevos organismos democráticos encargados de amplias funciones de gobierno, elegidos directamente y responsables ante el pueblo escocés y galés". Ahora bien, junto a esta cuestión de la *devolution of power*, a lo regional en el Reino Unido, hay que sumar los intentos históricos de solidaridad interregional así como el papel que desempeñan los entes locales.

En cuanto a la "devolución de poder", hay que advertir que en relación a Irlanda del Norte, el White Paper recalca el dato de la "diferenciación por su historia y su geografía de las demás partes del Reino Unido". Ello, junto a su peculiar problemática de coexistencia de dos comunidades diversas y separadas, aconsejó un tratamiento aparte, justificado por el simple hecho de constituir el Ulster una región muy definida, más no una nación. Por motivos históricos desde 1920 gozó de un estatuto de relativamente amplia autonomía que, suspendido desde 1972, dió lugar en mayo de 1975 a una "Convención Constitucional" renovada a principios de 1976. Pero es el "*Report of the Royal Commission on the Constitution*" 1969-1973, (Informe de la Comisión Kilbrandon) el documento que centra la discusión. Ya un informe de un *Scottish Constitutional Committee*, de marzo de 1970, se había mostrado favorable a la constitución de una asamblea escocesa elegida, dotada de poderes legislativos en concurrencia con el Parlamento de Westminster. En el debate surgieron cuestiones institucionales y se apuntaron también intereses, no tanto para la creación de coherentes unidades administrativas regionales, como de entes periféri-

cos dotados de autogobierno. El punto de partida de los correspondientes trabajos es la naturaleza del problema constitucional y la exigencia de una reforma institucional, como respuesta al descontento de la opinión pública frente al modelo de gobierno y cuyo replanteamiento lleva a una nueva forma de entender la democracia directa. Es presupuesto que "en Escocia y Gales subsiste una dimensión del sentimiento nacional". Sin embargo, el modelo institucional que recoge la expresión *devolution of power* supone, por de pronto, un tajante rechazo del separatismo y asimismo de la fórmula federal, propugnada por el Partido Liberal. De este modo, la "devolución" implicaba una transferencia de poderes, pero manteniendo las "funciones superiores de indrizzo político y control" en manos del Parlamento británico. Se debate entonces la concreta extensión de los poderes a devolver, de modo especial si debían alcanzar a las potestades legislativas, o meramente a los poderes ejecutivos (en cuyo caso la plenitud de facultades legisladoras seguiría en el Parlamento). La mayoría de los miembros de la Comisión Kilbrandon aceptaron la conveniencia de incluir en la esfera de atribuciones de las Asambleas escocesas y galesas unas competencias legislativas, mientras el *White Paper* de 1975 distingue entre Escocia, cuya autonomía comprende potestad legislativa (en materias como Administración Local, Sanidad, Derecho Civil...) y unos amplios poderes en manos de un ejecutivo para Escocia, extraído total o parcialmente de la Asamblea y responsable ante ella, bajo la dirección de un Jefe de Gobierno escocés. Para Gales, so pretexto de no contar con un sistema legal separado del inglés, se elude la transferencia de poderes de "legislación separada", argumentándose que la opinión pública escocesa es favorable a contar con una asamblea legislativa, mientras que la preocupación de los galeses se centra en "un control democrático más efectivo sobre la actividad, particularmente de órganos no elegidos". Por ello la Asamblea galesa asume tareas de gobierno, con poderes de decisión política y ejecución en campos específicos. En los dos casos subsiste la figura del Ministro Secretario de Estado (para Escocia existe desde 1885; para Gales desde 1964).

Por lo que respecta a la solidaridad interregional, planteamiento que se inscribe en los orígenes del regionalismo en el Reino Unido, debe tenerse en cuenta que la idea del equilibrio espacial condiciona toda la articulación de las políticas regionales, encaminadas principalmente a combatir el desempleo. Quiere ello decir que la puesta en ejecución de iniciativas y actuaciones de planificación y desarrollo regional no implica necesariamente el surgimiento de un verdadero regionalismo, de modo que es posible una política regional sin crear regiones más que en un sentido funcional o económico. En efecto, hará falta esperar hasta 1965 para encontrar en el Reino Unido unas "regiones de planificación y desarrollo económico" en número de once, con la peculiaridad de salvaguardar la integridad de las tres regiones constitucionales y dividiendo Inglaterra en ocho zonas. Se tratará de entes para facilitar el contacto con los intereses locales afectados, pero sustancialmente integrados por funcionarios de la administración periférica de los diversos Ministerios actuantes a escala regional. Esta nota se encuentra más acusada en los *Regional Economic Planning Board* que en los *Regional Economic Planning Council*, ambos de carácter puramente con-

sultivo. En este sentido, la *Towns and Country Planning Act* de 1968 quiso hacer efectiva la participación de los entes locales representativos a este nivel (curiosamente llamado "provincial" por influencia del informe Redcliffe-Maud, 1966-1969); pero lo cierto es que la actuación eficaz de una política de desarrollo regional en el Reino Unido procede de las acciones definidas y aplicadas por los poderes centrales y sus administraciones (coordinadas en los *Economic Planning Boards*), con la participación de los representantes locales, aunque sin pasar normalmente por el *Economic Planning Council*. También hay que resaltar los instrumentos creados por la *Industrial Development Act* (1966) y la *Industry Act* de 1972, que configuraron, básicamente sobre el esquema de las once regiones de planificación, las "regiones o zonas de desarrollo"; dentro de éstas, unas "zonas especiales de desarrollo" para las con dificultades especialmente graves; y las "regiones intermedias", desarrolladas entre 1970-72. Las subvenciones y ayudas financieras selectivas tendentes a orientar la localización industrial afectan a casi 2/3 del territorio y casi a la mitad de los trabajadores.

El tercer punto en el tema regional británico, lo ocupa el propio de la conexión entre administración local y la organización y funcionamiento de las regiones. Sucede, no obstante, que si bien es evidente su mutua articulación, es asimismo válido afirmar que el verdadero regionalismo es cuestión de organización político-constitucional más que mera administración. Ahora bien, lo que supone el replanteamiento actual británico no es sino que la llamada Administración Local retorna a su primitiva idea de entidad autogobernada y germen del control democrático de la gestión pública. Ello implica una reducción del número de comunidades inferiores y un aumento de su población media, al exigirse un umbral mínimo para la efectiva prestación de las funciones elementales que todo municipio se entiende debe ser capaz de realizar. En el Reino Unido se tiene que a tal efecto lo siguiente, primero fue la *Local Government Act*, de octubre de 1972, en vigor desde 1974, la que redujo la complejidad enorme y el gran número de unidades locales de base, reconduciéndolas a dos niveles: distritos y condados. Los primeros son responsables de la aplicación personal de las funciones genéricamente denominadas ambientales, de las cuales están encargados los condados. Segundo, dicha norma no entra en las sugerencias del informe Redcliffe-Maud, de crear ocho autoridades de rango "regional", es decir unos "consejos provinciales". Y, tercero, la conclusión de la comisión Wheatley, sobre *Local Government in Scotland*, que si bien no entendía directamente en el tema, argumentó que la reforma del gobierno local es cuestión urgente para Escocia, en tanto que la "devolución" deberá perseguirse separadamente más tarde y sin perder de vista el contexto británico, o sea que cabe tratar las cuestiones locales y las autonomías nacionales en momentos separados.

* * * *

En Francia, cuna del centralismo en su versión napoleónica, el fenómeno regional ha vivido una larga historia sin por ello acabar de alcanzar la consagración cons-

tucional ni el carácter político que sólo da la autonomía. Es la regionalización francesa, tal como se ha venido configurando desde el final de la segunda guerra mundial, el ejemplo más citado del regionalismo funcional (Ley de Creación y Organización de Regiones, de 5 de julio de 1972, puestas en marcha a finales de 1973).

En general, la organización regional francesa estructura veintidós regiones, de las que veintiuna se rigen por la ley citada y disposiciones complementarias y la antigua región parisiense, que por sus peculiaridades, fue objeto de temprana regulación especial y que desde la Ley de 6 de mayo de 1976, de creación y organización de la región de Ile-de-France, tiene un régimen bastante similar a las restantes. Territorialmente la delimitación procede de las anteriores circunscripciones de acción regional, en cada una de las cuales se creó un establecimiento público, asimismo denominado región. No se trata pues de una colectividad territorial o local.

Las competencias propias de la región francesa vienen referidas a las nociones de desarrollo regional y equipamientos colectivos y no alcanzar a la gestión (y plena titularidad) siquiera de las que presenten un interés regional directo. Se admite en principio la cooperación interregional, regulada con un cierto criterio extensivo por Decreto del 22 de noviembre de 1974. Finalmente cabe la posibilidad de una atribución de tareas de competencia local o que el Estado le confíe atribuciones de interés para el desarrollo regional. El decreto de 8 de enero de 1976 ha inaugurado este procedimiento de ampliación de competencias regionales.

La naturaleza jurídica y la evolución histórica marcan la organización de las regiones francesas. Existen dos asambleas regionales, mientras los órganos ejecutivos a nivel regional siguen siendo órganos desconcentrados de la administración estatal. Las asambleas son el Consejo Regional y el Comité Económico-Social.

El Consejo Regional lo integran los parlamentarios (senadores y diputados) elegidos en la región y un número igual (en principio) de representantes locales. De entre éstos las aglomeraciones (comunidades importantes o comunidades urbanas) tienen una representación asegurada, y el resto son elegidos directamente por los Consejos Generales, garantizándose a cada uno de éstos al menos tres representantes. El Consejo regional se convierte así en una asamblea de elegidos, pero no en una asamblea elegida. Se trata pues de una "asamblea de notables". El Consejo Regional es el órgano supremo regional, regulando con sus deliberaciones los asuntos que son competencia del ente regional y vota su presupuesto. Ejerce además importantes funciones consultivas en problemas de desarrollo y ordenación regionales.

El Comité Económico y Social es el órgano de representación de intereses y actividades económicos, sociales, culturales, profesionales de la región. Sus miembros son designados por las organizaciones representativas a las que por decreto se confiere tal derecho. Su tarea es consultiva, abarcando a todas las materias de competencia regional y es preceptivo oírlo. Aunque algunos Consejos regionales, por la naturaleza electiva de sus miembros, tienden a infravalorar el papel y los miembros designados del Comité Económico-Social. El órgano ejecutivo es unipersonal y estatal: el Prefecto de Región, que utiliza los servicios del Estado en la misma, sin que se creen servicios de la región. Este es uno de los puntos críticos del regionalis-

mo francés, que lo desvirtúa en buena medida.

Otro aspecto crítico fundamental es la capacidad financiera que se reconoce a las regiones. Está limitada prácticamente a unos ingresos fiscales, automáticamente asignados o voluntariamente ejercitados, siendo básica la tributación sobre vehículos y sobre transacciones inmobiliarias, aunque en el futuro el "impuesto regional", adicional a la imposición directa local, (imposición sobre equipamiento y actividad profesional), parece destinado a desempeñar el principal papel. Existe, sin embargo, un techo máximo de ingresos fiscales por habitante que puede recibir la región, actualmente fijado en 25 francos, lo cual sí representa una grave limitación a la autonomía regional. De todas maneras se puede recurrir al empréstito. En cuanto al presupuesto regional, es de observar que se trata de un presupuesto de "inversión", que pretende actuar arrastrando o incitando otras inversiones, estatales y sobre todo locales. La participación financiera es la forma en que se plasman primordialmente los gastos regionales.

A otro nivel, además de las entidades e instituciones propias del Establecimiento Público Regional, existen organismos cuya actuación es importante así como formas de actuación en política regional (primas, bonificaciones, exenciones...) que permanecen en manos de la administración estatal centralizada. Desde las competencias de la DATAR o CIPAT, como órganos rectores que han tenido destacado papel, al FDES, FIAT, FNAFU, como entes de financiación de las diversas actuaciones regionales; desde las Sociedades de Desarrollo regional, a la variedad de misiones interministeriales, las OREAM, y comisiones especiales, dedicados todos ellos al *aménagement du territoire*. La actuación estatal regionalizada, desde el Plan y el Presupuesto, se plasma en ayudas fiscales y financieras (primas de desarrollo regional, primas de localización de algunas actividades terciarias,...) que han tenido más éxito en descongestionar París que en elevar el nivel de regiones atrasadas.

* * * *

Por lo que respecta a los restantes países de la CEE, el fenómeno regional adquiere instancias menores en cuanto a institucionalización, aunque no en relación a la importancia de los respectivos problemas y políticas económicas regionales. Se trata de Luxemburgo, Holanda, Irlanda y Dinamarca.

En el primero de ellos la problemática regional tiene un alcance más bien limitado debido a la pequeña dimensión de su territorio. Con todo, existen tres distritos, entendibles como regiones, aunque sin órganos regionales definidos. A este respecto la acción regional tiene una base eminentemente económica y los tratamientos se hallan condicionados por las características de las regiones fronterizas. Así, la región ardanesa tiene características comunes con las Ardenas belgas y el Eifel alemán. La región vitivinícola de Mosela es de la misma naturaleza que la región moselense de Alemania. La región típicamente luxemburguesa, la de los yacimientos de mineral de hierro y de la industria pesada siderúrgica, forma un conjunto geográfico con Lorena y la pequeña región belga. Y en el fondo, toda su estructura guarda estrecha

relación funcional y operativa con los otros países que forman el Benelux. Ello no obstante, existen atisbos de política regional propia referida al campo turístico y a la industrialización en general, dándose a este nivel un sistema de subvenciones que atienden tanto a requisitos de localización como a beneficios fiscales.

En los Países Bajos el problema es orientar la distribución de una densa población en un territorio relativamente reducido. La división del país en sucesivas provincias tiene una dotación de unos Estados Provinciales y Estados Diputados como órganos deliberante y ejecutivo. Ello se completa con la delimitación de zonas problemáticas para las que se adoptan medidas especiales e incluso se crean instituciones propias. Así, los problemas de la región norte de Holanda que ya obligaron a establecer un Plan General de Estructura en 1971 para tal región. En 1974 se creó por el Ministerio de Comercio, una vez tal región fue delimitada como zona de ayuda, la Compañía para el Desarrollo del Norte (Northern Development Company Ltd). La otra zona de ayuda es la región sur de Limburgo, afectada por el fenómeno general del cierre de las minas de carbón. La nueva ciudad de Lelystad recibe asimismo ciertas ayudas y es objeto de planes específicos la gran zona metropolitana del Randstadt, una de las principales del eje europeo.

En Irlanda existen los condados administrativos, en número de treinta y uno, como unidades intermedias de la administración local. Tales condados sirven de marco de referencia a ciertas instituciones con limitadas facultades en materia de planificación territorial y son utilizados para delimitar las zonas seleccionadas de ayuda regional (básicamente los doce condados del oeste). Pero desde el punto de vista de la regionalización, revisten más interés las nueve regiones de planificación económica, surgidas al amparo de los programas de estudios regionales desarrollados por organismos centrales entre 1964 y 1969 y que en este último año, coincidiendo con la Ley de Desarrollo Industrial, fueron sede de la creación de unos grupos de coordinación (que serán calificados oficiosamente como "Organizaciones de Desarrollo Regional"), de carácter consultivo y sin estatuto legal bien definido. Pese a carecer del carácter, como regiones, de zonas o circunscripciones administrativas, sirven de marco a la planificación territorial tanto física como industrial. Las tendencias actuales, plasmadas en declaraciones gubernamentales, van a la ampliación del papel de estas regiones, lo que pasa por su institucionalización efectiva.

Dinamarca, por último, tiene desde 1972 una Ley sobre Desarrollo Regional que ha permitido seleccionar unas zonas de desarrollo, sin implicar ello un avance en la configuración regional del país. La política regional, de todos modos, continúa bajo la tutela del Ministerio de Comercio, auxiliado por un Consejo de Desarrollo Regional. Por otro lado están las dificultades de articular, en un estado unitario, Groenlandia y las islas Faroe. Con todo, las zonas de ayuda cubren más de la mitad del territorio europeo (continental e insular) de Dinamarca y casi un tercio de la población. La aglomeración humana en la capital Copenhague suscita, como en otros países, problemas específicos, de modo que la descongestión de la metrópoli y la reestructuración y lanzamiento de zonas deprimidas y/o despobladas son objetivos complementarios de la política regional danesa.

* * * *

En relación, pues, con todo este movimiento y organizaciones regionales, los elementos estructurales que contemplan los modelos vigentes de regionalismo tienen un doble fundamento. De un lado está el problema de la distribución del poder (así como de la distribución de competencias) según los requerimientos jurídicos de desconcentración y descentralización. De otro lado, está a su vez el tratamiento político, que permite hablar hoy por hoy de un regionalismo constitucional, como en el caso italiano, de un regionalismo administrativo, como en el caso francés, de un regionalismo operacional, como es el caso de las regiones inglesas e incluso de un regionalismo federalista, como en el caso alemán.

Ahora bien, junto a ello lo notorio y que interesa señalar en este punto, es que la propia CEE ha argumentado su política el efecto. Efectivamente, la necesidad de articular una acción regional a escala comunitaria ha sido sentida por la Comunidad Europea de modo particular en los últimos años. El ingreso de tres miembros con activas políticas regionales, correspondientes a notables desequilibrios de tal índole, reforzó la actualidad de la cuestión.

Hoy el Fondo Europeo de Desarrollo Regional es el principal instrumento de la política regional comunitaria y de su importancia es testimonio la actual disputa entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros para controlar su volumen. Con todo, no es sino uno de los medios de tal política. La Comisión Europea ha recalcado que casi todas las políticas comunitarias (y por supuesto las nacionales) tienen incidencia sobre las regiones. Además, hasta 1975 hubo que utilizar otro tipo de instrumentos financieros, entre los que jugaron y siguen desempeñando un importante papel: 1) las ayudas basadas en las necesidades de reconversión, previstas en el Tratado CECA, para afrontar los cambios estructurales que originaron el cierre de las minas de carbón y la reducción de la industria siderúrgica en las regiones especializadas en tales actividades; 2) el FEOGA, sección orientación, que desde 1971 tiene muy en cuenta las disparidades regionales a la hora de distribuir sus programas; y 3) el Banco Europeo de Inversiones, que destina parte de sus recursos a financiar proyectos de desarrollo regional. Asimismo las Comunidades Europeas tienden a una cierta coordinación y homologación del sistema de ayudas regionales y fomentan y/o ejecutan estudios de desarrollo regional.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Comité de Política Regional fueron objeto de larga negociación entre los Estados miembros y sólo tras la Cumbre de París, en diciembre de 1974, pudo decidirse la puesta en marcha de tales instituciones. Su objetivo es "corregir los desequilibrios regionales principales existentes en la Comunidad, que resulten principalmente de una preponderancia de la agricultura, de las mutaciones industriales y de un subempleo estructural". El Fondo estuvo dotado durante el período 1975-1977 (considerado de prueba), de un total de 1.300 millones u.c.

El 18 de marzo de 1975 el Consejo adoptó los Reglamentos y Decisiones que permiten la puesta en práctica de la política regional comunitaria. Las regiones objeto de apoyo serán las que en cada uno de los países miembros ya se benefician de los regímenes de ayudas con finalidad regional. Si hay dentro de tales regiones zonas prioritarias a nivel nacional, tendrán preferencia en la concesión del concurso del Fondo, pero siempre teniendo en cuenta los principios de coordinación de las ayudas regionales a nivel comunitario. Los proyectos de infraestructura, industrial y turística, así como de infraestructura rural y forestal en zonas desfavorecidas, junto a los proyectos concernientes a determinadas actividades industriales, de artesanía o de servicios, son los beneficiarios de la ayuda del FEDER. El Comité de Política Regional realiza el estudio de los grandes proyectos para los que solicita concurso del Fondo y marca las pautas de la coordinación de las políticas regionales estatales y de éstas con las políticas comunitarias. Prepara también los esquemas de programas que con carácter general y para todas sus regiones, deben presentar los miembros de Comunidad.

No puede dejar de recalcarse la actitud de la CEE frente a la época de crisis de los últimos años, poco propicia a dar prioridad al equilibrio regional. Baste reseñar la Declaración Programática de 1977: "La Comisión considera que es más necesario que nunca, en la actual situación económica, lograr progresos en este terreno. En efecto, esta crisis, que afecta a la economía comunitaria en su conjunto, tendrá un impacto particular sobre las regiones más desfavorecidas. A este respecto conviene señalar que el FEDER no es sino uno de los instrumentos de la política regional y su aislada contribución a la solución de los problemas económicos regionales no puede ser sino limitada. La corrección de las disparidades regionales implica que la política regional sea considerada como la dimensión territorial de una política estructural global que necesita la coordinación del conjunto de políticas generales y sectoriales de la Comunidad, así como de los instrumentos financieros correspondientes. Estos deben a su vez estar estrechamente coordinados con las políticas e intervenciones nacionales que tengan efectos regionales".

En otra línea más avanzada se encuentra la vieja idea de "hacer una Europa de las regiones", más que una Europa de los actuales Estados. Los mismos recelos, empero, con que tropieza a menudo la verdadera institucionalización de regiones en estos países miembros, reaparecen al sugerirse esta Europa basada en unidades regionales. Lo que está en el fondo de esta aspiración es la convicción que las unidades regionales son base más sólida, para levantar el edificio europeo, por ofrecer un mayor grado de integración y cohesión territorial y poblacional. La aspiración de una "Europa de ciudadanos", más que de súbditos, refleja el creciente interés por el bienestar cualitativo de la población (y la de todos los lugares), contrapuesto al predominio de las valoraciones cuantitativas propias del más crudo desarrollo capitalista.

* * * *

Regionalización, Regionalismo y Federalismo son, pues, temas claves en la op-

ción regional de la CEE. Y a la vista de todo lo anteriormente dicho no cabe negar cierta correlación entre el grado de institucionalización del fenómeno regional y la satisfacción de los problemas de política regional de un Estado. No es casualidad que en la República Federal Alemana el sistema de ayuda al desarrollo regional, complejamente articulado, obtenga los mejores resultados dentro de los países de la CEE.

Pero una tal correlación dista mucho de ser estricta. Porque lo importante de un sistema regionalizado es que funcione. Así, la congelación hasta 1970 de las posibilidades del Estado Regional italiano, por lo que respecta a las 15 regiones de Estatuto ordinario, ya configuradas en 1947, mientras en otros estados, como Dinamarca, Irlanda y singularmente el Reino Unido, se da una notoria política de desarrollo regional sin contar, en el terreno institucional, con la entidad jurídica región bien perfilada. Ahora bien, la línea de la evolución histórica tiende a la preeminencia de las determinaciones institucionales. Claro ejemplo de ello es la larga evolución de la regionalización francesa, así como la exigencia en los años recientes en el Reino Unido de dotar de instituciones, tanto administrativas como políticas, a las regiones históricas de Escocia y Gales, por lo menos.

Resulta entonces que, en general y dentro del espectro europeo, el regionalismo se nutre, a diferente intensidad, de los conceptos de región histórico-política, región jurídico-administrativa y región económico-social. La región política viene configurada por la historia (caso de Escocia o Gales), por las normas constitucionales (caso de Italia o los *Länder* alemanes) o por ambas circunstancias (actual caso belga); la región administrativa, en su pluralidad de formas jurídicas, viene determinada por criterios gubernativos, especiales o generales (caso de lo que fueron las circunscripciones de acción regional francesas), o por criterios limitadamente descentralizadores (caso de las actuales regiones de Francia y en cierta medida, de las "provincias" holandesas); y la región "económica" se establece en función de tareas propias para la planificación, coordinación, consulta o estudio (caso de las ocho regiones de Inglaterra en el conjunto del Reino Unido).

Funcionalmente, sin embargo, este último concepto de región adquirió un papel preponderante al socaire de las implicaciones de la época tecnocrática vivida. Ello es lo que da forma a la regionalización, vinculada, pero como fenómeno distinto del regionalismo. Por supuesto que existen unos elementos históricamente independientes, como las leyes inglesas de entreguerras (las *Special Areas Act*) y las alemanas e italianas propias de la reconstrucción. Pero en la derivación del concepto de región económica es donde reside hoy en día el papel de la regionalización, siendo su concepto operativo el de áreas regionales que todos los países europeos han ido articulando de un tiempo a esta parte en aras de una actuación eficaz de los servicios públicos. Este núcleo básico de la regionalización es el que ha acentuado la necesidad de políticas regionales al tiempo que ha establecido los cimientos para la estructuración de las administraciones públicas con técnicas de desconcentración y descentralización.

En la panorámica contemporánea el concepto de región económica ha sido

pues un nexo entre regionalismo y regionalización. Pero los criterios de operatividad no siempre se corresponden con los criterios de asentimiento histórico, sobre todo cuando a favor de éstos juegan un conjunto de preferencias bien explicitadas y que se mueven en derredor del punto de vista de la autonomía. Por ello es importante la distinción. Porque mientras el regionalismo se basa en los tres conceptos de región indicados, la regionalización contempla, con base en lo administrativo, las posibilidades estancas que ofrece lo económico. De hecho, mientras en el regionalismo han jugado al unísono los elementos de autonomía, descentralización y planeación, en la regionalización o bien actúa el factor descentralizador en aras de una determinada planeación o simplemente aquellos intentos planificadores que, delimitando el espacio, ni tan siquiera disfrutan de la potestad de una decisión descentralizada.

En el vigente planteamiento europeo, de todos modos, ambos aspectos van perdiendo importancia, puesto que delimitando la regionalización a casuísticas funcionales, el regionalismo se inscribe, cada vez con más fuerza, en la idea de autonomía; de una autonomía conjugada a su vez con las ideas de cooperación y solidaridad. Es por este motivo que la cara actual del regionalismo se articula con la propia del federalismo.

Junto a las elaboraciones relativas a la teoría económica del federalismo, la cuestión apuntada puede parecer problemática si se adopta una noción de Estado Federal (y por lo tanto de Estado Federado) de corte tradicional. Pero ello no es así a riesgo de ignorar la realidad que subyace en la moderna concepción de la idea federal, que no es otra que la necesidad de atender de forma eficaz las crecientes exigencias a las que los modernos Estados Sociales de Derecho deben hacer frente. Es por este motivo que la evolución de las estructuras federales se ha acentuado en estos últimos tiempos, bajo el signo de las nuevas actuaciones en materia económica y social. Y con la inseparable contrapartida de la redefinición de la llamada "Constitución Financiera": las normas fundamentales relativas a las instituciones monetarias y financieras del Estado Federal (distribución de competencias y poderes en materia de ingresos fiscales y gastos públicos, y elaboración presupuestaria, entre las diversas entidades públicas).

Es por todo ello que ha podido escribirse que la difuminación de las diferencias entre el Estado Federal (unitario o cooperativo) y el Estado unitario que pretende una articulación pluralista de su diversidad regional, quita dramatismo a la alternativa monarquía-república como forma básica de organización del Estado. Con las debidas matizaciones, en ello reside la idea del fenómeno regional tal como se entiende hoy en la CEE. Porque, desde un punto de vista político y práctico, se pretende, por un lado, una más eficaz separación de poderes que la tradicional legada por Montesquieu y, por otro lado, una mayor participación ciudadana en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones y en el correspondiente control de la actividad pública. Y ello se consigue, respectivamente, con una separación vertical, superpuesta y un marco de referencia más homogéneo. La región es entonces la panacea.

REFERENCIAS

* Esta nota se basa en la "Presentación" del trabajo *La Opción Regional en la Comunidad Económica Europea* (Consejo Económico y Social de Cataluña, Barcelona, 1977), elaborado además con la colaboración de S. Bertrán y R. Pérez.

1. CONSEJO DE EUROPA, "Les institutions régionales et la régionalisation dans les Etats membres", 2 ed. 1974.
2. FERNANDEZ, Tomás-Ramón, "Las autonomías regionales. Tendencias europeas actuales", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 10, julio-septiembre 1976.
3. FROMONT, M.: "Le fédéralisme allemand et les problèmes économiques et financiers", *Revue de Droit Public*, 1970.
4. GAUDEMET, P.M. y otros, "Les aspects financiers de la régionalisation en Europe", *Notes et Etudes documentaires*, París, mayo 1974.
5. HESSE, K.: "*Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*", Verlag C.F. Muller, 3 ed., Karlsruhe, 1969.
6. KUNZE, R., "*Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik*", Gustav Fischer Verlag, Stuttgart, 1968.
7. LAFONT, R.: "*La révolution régionaliste*", Gallimard, París, 1967.
8. NEUMANN, M.: "On the Economic Theory of Federalism", *The German Economic Review*, vol. 10, núm. 1, 1972.
9. O.C.D.E., "*Le facteur régional dans le développement économique*", París, 1970.
10. O.C.D.E., "*Revaluación de las políticas regionales en los países de la OCDE*" Madrid, 1975.
11. QUERMONE, J.L. y otros: "*Aménagement du territoire et développement régional. Les faits, les idées, les institutions*", Instituto de Estudios Políticos de Grenoble.
12. VIOT, P., y otros, "*Le Regione e il governo locale*", Edizione di Comunità, 1965.